



## Tilburg University

### Voor een ruimere en andere evaluatie van de herziening van het voorarrest

Fijnaut, C.J.C.F.

*Published in:*  
Delikt en Delinkwent

*Publication date:*  
1979

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Fijnaut, C. J. C. F. (1979). Voor een ruimere en andere evaluatie van de herziening van het voorarrest. *Delikt en Delinkwent*, 9(8), 517-523.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Oktober 1979

### *Voor een ruimere en andere evaluatie van de herziening van het voorarrest*

Tien jaar al is het voorarrest een van de belangrijkste onderwerpen in de discussie over de herziening van het strafrecht. Vijf jaar geleden werd bij wet vorm gegeven aan een beleid, dat primair was gericht op de beperking van de toepassing van de voorlopige hechtenis (in omvang en duur), en dat hiernaast beoogde de rechtspositie van de verdachte gedurende het voorarrest te verbeteren en de negatieve psycho-sociale gevolgen, die het voorarrest voor de verdachte en zijn naaste omgeving kan hebben, draaglijker te maken. Wat de verwezenlijking van deze doeleinden betreft koesterden de hervormingsgezinden hoge verwachtingen van het feit, dat voortaan automatisch rechtsbijstand en vroeghulp zouden worden verleend aan elke verdachte die in verzekering werd gesteld. Over het effect van de specificatie van de gronden waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast, van de verzwarende van de motiveringseisen bij het bevelen van voorlopige hechtenis, van de beperking van de mogelijke totale duur van de voorlopige hechtenis en van de verruiming van de mogelijkheden om de voorlopige hechtenis te schorsen, liepen de opvattingen uiteen? Wat is er nu na 5 jaren bereikt? Wat heeft de herziening van het voorarrest teweeggebracht?

Voorzover er al van evaluatie van deze herziening sprake is, bestaat zij erin dat de tegenwoordige toepassing van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis wordt afgemeten aan de genoemde doelstellingen, en dat factoren worden opgespoord die een verdere verwezenlijking van deze doelstellingen in de weg hebben gestaan of kunnen bevorderen. Met name dienen hier de onderzoeken van J. P. Balkema, A. C. Berghuis en L. C. M. Tigges te worden vermeld. Uit het onderzoek van de twee laatstgenoemden naar de toepassing van de *Voorlopige hechtenis in de jaren 1972 en 1975* bleek, dat, bij een nagenoeg gelijk aantal gelijksoortige afgedane strafzaken tegen meerderjarige Nederlandse verdachten, het aantal personen dat in voorlopige hechtenis werd gesteld, daalde van 4.462 naar 3.665, een afnemende van 18%. Het is natuurlijk wel een belangrijk punt of deze daling slechts het resultaat is van het schokeffect dat zich geregeld voordoet bij de invoering van nieuwe wetten, of dat zij zich verder heeft doorgezet resp. zich op het bereikte peil heeft gehandhaafd. Wegens gebrek aan gegevens is deze vraag momenteel niet behoorlijk te beantwoorden. Uit het onderzoekje van C. van der Werff naar de *Verlenging van de bewaring* blijkt evenwel, dat alleen al in het

eerste kwartaal van 1977 aan 1505 strafrechtelijk meerderjarige verdachten voorlopige hechtenis werd opgelegd. Ook als men er rekening mee houdt dat zowel Nederlandse als buitenlandse verdachten zijn begrepen in dit aantal, dan nog doet dit cijfer, omgerekend op jaarbasis, uitschijnen dat de daling, zowel absoluut als relatief, zo goed als zeker is gestagneerd, en dat er mogelijk zelfs sprake is van een verruiming van de toepassing van het voorarrest.

Het onderzoek van A. Berghuis en L. Tigges wees ook uit dat de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenissen in 1975 niet noemenswaard was verminderd ten opzichte van hun gemiddelde duur in 1972. Of er sinds 1975 ook op dit punt verandering is opgetreden, valt nergens uit op te maken. Wel blijkt uit 't artikel van A. Berghuis, J. P. Balkema en L. C. M. Tigges, dat verderop in dit speciale nummer staat, dat 25% van de voorlopige hechtenissen die in 1977 werden opgelegd aan strafrechtelijke minder- en meerderjarige verdachten, werd geschorst, waarvan zo'n 14% bij directe schorsing. Maar wat het effect van deze praktijk is op (het verloop van) de gemiddelde duur van de opgelegde voorlopige hechtenissen, werd door hen nog niet berekend.

Overziet men 't vorenstaande, dan blijken sommige van de stellige uitspraken die P. J. Baauw in het juni-nummer van KRI deed over de mogelijkheden tot beperking van de voorlopige hechtenis, wel overtrokken te zijn. Zeker, om de toepassing van de voorlopige hechtenis „echt terug te dringen” (hoever is „echt”?) moet je dit instituut ontkrachten en daarmee ons strafproces ingrijpend van karakter veranderen, maar vorenstaande cijfers geven toch wel aan dat 't niet zonder meer juist is te beweren „dat het voorarrest in de praktijk niet terug te dringen blijkt”. Ook zijn stelling dat in de praktijk „nauwelijks gebruik” wordt gemaakt van de mogelijkheid tot schorsing van de voorlopige hechtenis, is onhoudbaar. Heeft P. J. Baauw in zijn proefschrift over *De institutionalisering van het voorarrest in de strafrechtspleging* genoegzaam aangetoond, waarom het voorarrest niet of nauwelijks „echt terug te dringen” is, hij heeft daarin noch bestudeerd, waarom er na de invoering van de wet van 26 oktober 1973 een vrij scherpe daling in de toepassing van de voorlopige hechtenis is opgetreden, noch waarom er momenteel een einde aan deze daling lijkt te zijn gekomen.

In hun onderzoek naar de *Voorlopige hechtenis in de jaren 1972 en 1975* komen A. C. Berghuis en L. C. M. Tigges tot de conclusie „dat een reeds in gang zijnde ontwikkeling naar een verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis zich dank zij de wetswijziging in versneld tempo heeft doorgezet”. Een dergelijke verklaring voor de daling in de toepassing van de voorlopige

hechtenis in deze periode zegt natuurlijk niet zoveel. Deze wetswijziging maakte immers deel uit van een hele actie om de toepassing van het voorarrest te beperken, dus: welke rol hebben andere onderdelen van deze actie dan gespeeld? En de wetswijziging zelf was ook meerledig, dus: welke is de rol van de onderscheiden elementen van deze wijziging geweest? Dit zijn geen academische vragen. Het antwoord erop is immers niet alleen nodig voor een voldoende begrip van de daling en van haar stagnatie, maar het is ook van het grootste belang voor een behoorlijk antwoord op de vraag, of verdere beperking van de toepassing van de voorlopige hechtenis mogelijk is, en, zo ja, op welke wijze zo'n beperking het beste kan worden bereikt.

Uit de onderzoeken van L. C. M. Tigges, *De organisatie van de vroeghulp*, en van E. G. M. Nuyten-Edelbroek en L. C. M. Tigges, *De vroeghulp in het arrondissement Den Haag*, kan men opmaken dat de automatische verlening van vroeghulp aan in verzekering gestelde verdachten weinig of geen invloed kan hebben gehad op de verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis tussen 1972 en 1975: in grote delen van het land bestond er toen nog geen slagvaardig georganiseerde vroeghulp, en noch de reclasingsinstellingen noch het openbaar ministerie en de rechters-commissarissen zagen en zien de vroeghulp als een werkzaam middel om het aantal voorlopige hechtenissen te verkleinen. Dit laatste gegeven maakt het daarenboven ook héél aannemenlijk dat de organisatorische uitbouw van de vroeghulp sedert 1975 toch geen verdere vermindering van de toepassing van het voorarrest in de hand heeft gewerkt, en dat zij de stagnatie van deze vermindering zelfs niet heeft tegengewerkt! Over het mogelijke effect van de automatische verlening van rechtsbijstand aan in verzekering gestelden op de vermindering van de toepassing van de voorlopige hechtenis in de aangegeven periode valt nog minder te zeggen dan over het effect van de automatische toekenning van vroeghulp. Uit de publikaties van R. L. Bergsma kan evenwel worden opgemaakt dat ook het effect hiervan niet erg groot mag worden geschat. Veel advocaten, hierin bijgetreden door vele verdachten, zouden van mening zijn, dat zij „ondanks alle regelingen (...) toch te weinig armslag” hebben gedurende de periode van het voorarrest, en slaan zelf in het merendeel van de gevallen hun invloed op de beslissingen van het openbaar ministerie en de rechters-commissarissen m.b.t. de voorlopige hechtenis niet erg hoog aan. Daarenboven moet men er rekening mee houden dat in de betrokken periode zeker nog niet overal de piketdiensten zo doeltreffend waren georganiseerd als in Amsterdam. En alleen al 't feit dat de advocatuur zelf kennelijk niet zo erg veel ziet in de

**Oktober 1979**

huidige (regeling van de) rechtsbijstand als middel tot beperking van de toepassing van de voorlopige hechtenis, zal de stagnatie van de daling in de toepassing hiervan vanzelfsprekend eerder hebben bevorderd dan tegengegaan.

Over het effect van de andere middelen die in de wet van 26 oktober 1973 werden ingeschreven, kan door volslagen gebrek aan onderzoek hiernaar helemaal geen oordeel worden geveld. Wel is 't zo dat 't al dan niet aanwenden van deze middelen hoofdzakelijk afhankelijk is (geweest) van figuren die tot nu toe een overheersende rol hebben gespeeld in de toepassing van het voorarrest. En hiermee raken we dan weer aan de reeds vermelde buiten-wettelijke factor die mogelijk het grote „gat” in de verklaring voor de verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis in de besproken periode, kan opvullen, nl. het schokeffect dat de heftige publieke aandrang op beperking van de voorlopige hechtenis, die culmineerde in de wetswijziging van 1973, heeft gehad op 't beleid van officieren van justitie en van rechters-commissarissen. Het feit „dat de daling van de aantallen in hechtenis genomen personen zich reeds twee jaar voor de wetswijziging” had ingezet, maakt 't in ieder geval erg aannemenlijk, dat inderdaad zo'n schokeffect is opgetreden.

Is hiermee dan tevens de stagnatie van de daling in belangrijke mate verklaard? Nee, zeker niet. Om dit te kunnen uitmaken moet eerst minstens worden onderzocht of er sinds 1977 sprake is van een toename van de toepassing van de voorlopige hechtenis. Nu zou wel al kunnen worden opgeworpen dat deze stagnatie weliswaar in termen van beleid kan worden omschreven, maar dat zij eigenlijk het gevolg is van 't feit dat de gevallen waarin nu nog voorlopige hechtenis wordt toegepast, dit ook werkelijk verantwoord is. Men kan aannemen dat dit in een groot aantal gevallen inderdaad zo is. Maar het feit dat de toepassing van het voorarrest zo sterk varieert tussen de onderscheiden arrondissementen zonder dat deze variatie gebonden lijkt te zijn aan even grote verschillen in (ernst van) de betrokken delicten, toont aan dat dit argument toch maar betrekkelijk is. Zeker zo belangrijk is trouwens dat deze variatie ook het vermoeden wettigt dat er ook ná 1975-1977 nog wel ruimte is (geweest) voor een verdere daling van de toepassing van de voorlopige hechtenis. Opnieuw, en met meer nadruk nog, rijst dan ook de vraag, waarom er in 1977 (of in 1976 al?) een stagnatie is opgetreden. Heeft het feit dat de afgelopen jaren de „veiligheid van de burger” een even belangrijke partijpolitieke trekpleister als „de rechten van de burger” is geworden, hier niet alles mee te maken?

Beziet men nu in 't licht van vorenstaande beschouwingen de

voorstellen tot beperking van de voorlopige hechtenis, die de Commissie Partiële Herziening Strafvordering in haar rapport *Alternatieven voor voorlopige hechtenis* heeft gedaan, en eveneens het commentaar dat Th. W. van Veen en A. C. Berghuis, J. P. Balkema en L. C. M. Tigges hierna bij deze voorstellen leveren, dan moet het duidelijk zijn dat door de invoering van de voorgestelde alternatieven de stagnatie in de terugdringing van de voorlopige hechtenis, niet, althans toch niet zonder meer, zal worden doorbroken. Men moet er zelfs rekening mee houden dat invoering van deze en eventueel nog andere alternatieven zal leiden tot een vermeerdering van het aantal voorarresten. In 't buitenland is in elk geval meer dan eens gebleken dat van alternatieven een aanzuigende werking uitgaat op categorieën van verdachten, die voordien niet in aanmerking kwamen voor voorarrest! Zou men willen proberen de voorlopige hechtenis „echt terug te dringen”, dan lijkt het inderdaad welhaast onvermijdelijk te zijn om de toepassing ervan vast te binden aan véél nauwere en duidelijke, welhaast rekenkundige criteria. Algezien nog van het feit dat een dergelijke ingreep geen herziening van de voorlopige hechtenis meer is, maar ons gehele strafproces in de waagschaal stelt, zoals P. J. Baauw terecht beweert, dringt zich toch onmiddellijk de meer alledaagse vraag op of bij een dergelijke herziening andere belangen dan die van de verdachten niet al te zeer worden geschaad. Met name moet hierbij worden gedacht aan de persoonlijke belangen van slachtoffers van delicten en aan een doeltreffende politieke en justitiële aanpak van misdaad, waarvan het belang voor 't behoud van een democratische rechtsstaat niet moet worden overschat, maar zeker ook niet mag worden onderschat. Het lijkt dan ook wenselijk dat eerst nog naar andere, minder radicale, mogelijkheden wordt gezocht om de voorlopige hechtenis in de praktijk verder terug te dringen. Het heeft er veel van dat deze vooral te vinden zijn in herziening van het beleid dat het openbaar ministerie m.b.t. het voorarrest voert.

Vorenstaande uiteenzettingen laten weliswaar zien dat er momenteel nogal wat empirisch materiaal voorhanden is om zinvol te kunnen spelen met de vraag, in welke mate de primaire doelstelling van de herziening van het voorarrest in 1973 is bereikt, en welke factoren een stimulerende en een remmende rol hierbij kunnen hebben gespeeld, maar zij maken ook duidelijk dat dit materiaal niet omvangrijk, gedetailleerd en gericht genoeg is om een gedégen antwoord te kunnen geven op deze belangrijke vraag. Naast de terugdringing van het voorarrest had de herziening van 1973 evenwel óók ten doel de rechtspositie van de verdachte gedurende het voorarrest te verbeteren en de negatieve psycho-sociale gevol-

Oktober 1979

gen, die het voorarrest kan hebben voor de verdachte en zijn naaste omgeving, draaglijker te maken. Wat is er van deze doelstellingen terechtgekomen? Men kan zich van deze vraag niet afmaken met het formalistische antwoord dat die doelstellingen in toenemende mate worden verwezenlijkt, omdat steeds meer verdachten, die in verzekering zijn gesteld, rechtsbijstand en vroeghulp krijgen. De automatische verlening van deze diensten is op zichzelf immers niet meer dan een (mogelijke) voorwaarde om die doelstellingen te kunnen bereiken. Wil men echter ingaan op de vraag of de in verzekering gestelde verdachten er sinds de komst van piket-advocaten en vroeghulpers juridisch en psycho-sociaal reeel op zijn vooruitgegaan, dan blijkt dat deze vraag door gebrek aan onderzoek hiernaar momenteel helemaal niet te beantwoorden is. In het onderzoek van L. C. M. Tiggers over *De vroeghulp in het arrondissement Den Haag* zeggen gespecialiseerde vroeghulpers wel, dat hun hulp in de meerderheid van de gevallen nodig is, maar, zoals Tigges zelf ook laat doorschemeren, is het niet belangrijker te weten, in welke mate de verdachten zelf en eventueel hun naast omgeving zich ook echt geholpen achten! De onderzoeken van R. L. Bergsma over de rechtsbijstand, zoals die zijn samengevat in zijn publikatie *In verzekerde bewaring*, laten enkel toe te besluiten dat de rechtsbijstand lang niet door alle verdachten wordt gezien als een verbetering van hun rechtspositie of door hen als zodanig wordt gebruikt. En dit gegeven stemt overeen met de hiervoor al weergegeven bevinding van R. Bergsma, dat veel advocaten en verdachten menen dat zij „ondanks alle regelingen (...) toch te weinig armslag” hebben gedurende de periode van het voorarrest. De bijdrage die de automatische verlening van rechtsbijstand, zoals die is geregeld in de wet van 26 oktober 1973, heeft geleverd aan de werkelijke verbetering van de rechtspositie van in verzekering gestelde verdachten, mag kennelijk niet zo hoog worden geschat.

Algemeen gesproken is het dus droef gesteld met die evaluatie van de herziening van de voorlopige hechtenis, waarbij wordt onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de herziening zijn bereikt. Wat tot nu toe echter helemaal niet werd geëvalueerd, dat zijn de verwachte maar onbedoelde, en de onverwachte en onbedoelde effecten van deze herziening. Hierbij kan men aan van alles denken: de financiële lasten van rechtsbijstand en vroeghulp, de rol van de piketdiensten in de restructurering van de advocatuur, stigmatisering van burgers door de vroeghulp en de consequenties voor slachtoffers van delicten. Een dergelijke „alternatieve” evaluatie van de herziening van het voorarrest, waarbij de doelstellingen van deze herziening niet zonder meer voor „goed”

Oktober 1979

worden gehouden, is evenwel minstens zo belangrijk als de gangbare evaluatie hiervan. Zij is nodig om zich een gefundeerd globaal oordeel te kunnen vormen over wat deze herziening in haar geheel tot nu toe heeft teweeggebracht. En zij kan een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem, hoe het met (de herziening van) het voorarrest verder moet.

De vraag die in 't kader van een dergelijke evaluatie naar mijn mening speciaal de aandacht verdient, is die naar de directe en indirecte invloed van de inperking van de juridische en tactische speelruimte van de politie door de herziening van 1973 op de juridische en tactische vervroeging van het opsporingsonderzoek door de oprichting van criminele recherche-informatiediensten en van volg- en observatieploegen, en door het toenemend gebruik van „tappen”. Zou deze invloed groot blijken te zijn, dan roept dit immers ernstige twijfel op aan de zin van deze herziening, omdat zodoende de mogelijke rechtspositionele winst die in 1973 voor de in verzekering gestelde verdachten werd geboekt, door deze operationeel-organisatorische ontwikkelingen bij de politie wel eens tenietgedaan zou kunnen zijn: in het „politiële vooronderzoek” beschikt de verdachte nauwelijks over werkzame en op zijn positie toegesneden rechten! Deze kwestie maakt trouwens ook de beoordeling van het *Advies over de aanwezigheid van raadslieden bij het politieverhoor*, dat in februari van dit jaar door de Commissie Partiële Herziening Strafvordering werd uitgebracht, er niet gemakkelijker op!

Cyrille Fijnaut